

L'INEGALITE

**DEVANT L'ACCES AUX CONCOURS
FINANCIERS PUBLICS**

SYNTHESE

Des sommes considérables sont mises en œuvre, tant par l'Union Européenne que par l'Etat ou les Collectivités locales, pour stimuler la création et le développement des entreprises.

L'objectif est évidemment de faire croître la valeur ajoutée et la richesse collective et, particulièrement dans l'Outre-mer, de faire régresser un chômage excessif et démobilisateur.

Et pourtant, une ambiance d'insatisfaction se manifeste, notamment chez les petites entreprises (TPE et petites PME), qui ont le sentiment d'être obligées de renverser des montagnes afin d'accéder à des concours financiers indispensables pour franchir des étapes vitales, de réalisations d'investissements en particulier.

Ce sentiment n'est pas propre aux entreprises d'Outre-mer mais il y est plus prégnant car les régimes d'aide y sont en même temps plus indispensables et plus développés.

Il s'agit donc de sortir partiellement (ne rêvons pas) de la culture de la complexité pour concevoir, soit des régimes de mises en œuvre beaucoup plus simples pour les petites entreprises, soit des soutiens spécifiques capables de rendre l'accès aux concours publics également aisés selon qu'on est « puissant ou misérable ».

Un étrange sentiment prévaut dans les relations entre les institutions (Union européenne, Etat, collectivités locales...) et les entreprises, surtout les petites, susceptibles d'obtenir le secours d'un concours financier public pour mener à bien leur projet.

Du côté des institutions, on est persuadé d'avoir conçu des batteries de soutiens diversifiés et importants pour accompagner et stimuler les initiatives entrepreneuriales. Des sommes, parfois colossales, y sont consacrées et les différents niveaux d'intervention peuvent être très complémentaires et capables de concerner les situations les plus complexes.

Du côté des entreprises, surtout des petites, cette panoplie très riche de possibilités fait parfois figure de vitrine inaccessible, réservée aux spécialistes de la chasse aux subventions ou prêts aidés. Une grande amertume peut en découler, propre au mieux à susciter des réactions peu amènes, au pire à contester vigoureusement la pertinence et la transparence des interventions publiques.

Cet imbroglio que les efforts des uns et des autres n'ont pas pu dénouer pour l'instant a même parfois tendance à empirer au fur et à mesure que de nouvelles règles ou interprétations viennent s'ajouter aux précédentes, avec le risque de démobiliser une partie significative des porteurs de projets, insuffisamment soutenus pour constituer les dossiers complexes et chronophages qui sont exigés.

Cette situation a même créé une forme légale de détournement des aides publiques. En effet, vu la disparité des niveaux de « culture de la subvention », certaines entreprises constituent, sans réel besoin, des dossiers de demande d'aide publique car elles en ont la capacité, et optimisent ainsi leur résultat financier. Les autorités de gestion d'ailleurs, notamment dans les moments urgents du « dégageant d'office » sont très soulagées de pouvoir ainsi « consommer leur crédit » en attribuant une subvention à ce type d'entreprises, sachant qu'elle sera consommée intégralement et sans délai. La perception des aides publiques s'apparente alors de plus en plus à une situation de délit d'initié.

I – UNE SITUATION QUI NE S'APAISE PAS, VOIRE QUI EMPIRE

- **La culture de la complexité** qui caractérise nos environnements institutionnels n'est pas nouvelle. Elle est régulièrement vilipendée par ceux qui veulent sortir des sentiers battus. Ce qui s'est aggravé au cours des dernières décennies, c'est l'empilement de couches successives de compétences institutionnelles qui imposent leurs contraintes propres, en principe pour tenir compte de préoccupations particulières. Au-delà de l'Etat et de ses différents bras, censés être complémentaires entre eux, sont venus progressivement s'ajouter les régions, puis les impératifs de l'Union européenne, sans compter, pour certains concours, les préconisations des communes ou des intercommunalités.

Certes, les entreprises et leurs préposés n'ont pas toujours été d'une vertu exemplaire et des garde-fous divers, plus ou moins pertinents, sont venus alourdir encore des procédures déjà passablement pesantes.

C'est ainsi que se sont parfois développées des visions kafkaïennes de l'accès aux concours publics : si l'on prend comme référence les Crédits Impôt Recherche (CIR), la défiscalisation ou l'accès aux FEDER et autres FEADER, FEAMP, etc... la coupe est pleine. Certes le crédit d'impôt est contesté au niveau national parce qu'il profite massivement à quelques grandes entreprises multinationales. Certes la défiscalisation a connu quelques dérives fâcheuses que sept textes de loi successifs ont tenté de juguler. Certes l'utilisation des fonds européens a défrayé la chronique dans certains pays. Mais les textes, afin de tenter d'éviter ces désagréments, ont été établis pour faire face aux agissements coupables des plus habiles gestionnaires. Or, que l'on soit tout petit entrepreneur débutant ou grand compte rompu à la chasse aux concours publics, les mêmes règles s'appliquent. Obtenir un CIR pour quelques milliers d'Euros relève de la même procédure que celle qui consiste à tutoyer la centaine de millions d'Euros ou presque. Il faut signaler à cet égard l'exception concernant la défiscalisation qui, avec l'institution du plein droit, a singulièrement facilité l'accès à ce concours. Hélas, par défaut de capacité de contrôle par les Services de l'Etat, cette simplification fabuleuse est maintenant vouée aux gémonies du fait des dérives qu'on a laissé se propager sans sanction adaptée.

Pour la petite entreprise qui souhaite se faire aider, les règles d'accès aux concours sont parfois peu connues et leur maîtrise nécessite des efforts importants qui viennent en conflit avec le temps disponible pour développer son activité. De la même façon, l'évolutivité des textes concernés ne peut être suivie que par ceux qui disposent en interne ou en externe de compétences affutées.

Enfin, rien n'est plus démobilisant ou irritant que de se soumettre à des morceaux de procédure complètement inutiles ou répétitifs, qui n'apportent rien à la complétude des dossiers mais qui nécessitent un travail disproportionné avec l'objectif recherché par ceux qui ont établi ces règles.

- **Le temps consacré** aux dossiers d'accès aux concours publics n'est pas un sujet pour une entreprise significative dotée de services financiers rompus à l'exercice, mais il devient un empêchement dirimant pour l'entrepreneur modeste, aussi innovant soit-il car, dépourvu de service adapté, il doit lui-même assumer la charge de la constitution des dossiers, au risque de négliger les obligations de l'activité qu'il développe. Dans certains cas, il faut choisir son allocation de temps prioritaire, au risque réel soit de voir sa gestion souffrir, soit, plus souvent, d'abandonner la « chasse » à un concours pourtant indispensable et même créé spécialement pour permettre de franchir l'obstacle auquel il est confronté.

La situation la plus pénible est celle de ce petit chef d'entreprise qui pense avoir bien rempli le dossier de douze à quinze pages, plus les annexes, qu'on lui a demandé et qui voit arriver successivement plusieurs demandes d'éléments complémentaires (parfois déjà fournis d'ailleurs) avec, à chaque fois, un délai supplémentaire d'instruction d'un ou deux mois. La crédibilité des instructeurs de dossiers, dont les motivations peuvent être méconnues ou même suspectées, devient alors très aléatoire et cela participe à la vague de jugements négatifs sur les institutions elles-mêmes.

- **La trésorerie** des entreprises est directement liée au temps qui s'écoule entre un besoin exprimé et le versement d'un concours public. Une entreprise correctement dotée en fonds propres peut se permettre d'attendre plusieurs mois, voire plusieurs années (ce qui n'est pas une hypothèse d'école) l'arrivée d'une dotation ou d'un prêt lié à des investissements ou des recherches importants. Ce n'est pas le cas de la plupart des petites entreprises souvent sous-capitalisées, et particulièrement dans les phases de démarrage. La vie économique n'attend pas et le choix cornélien du chef d'entreprise est d'utiliser ses maigres fonds propres pour assurer son développement immédiat ou de différer ses investissements pour attendre le concours public espéré, au risque de voir se dissiper ses perspectives d'accroissement de part de marché.

La répartition des concours publics mis en place par les institutions subit de ce fait une distorsion forte par rapport aux volontés initiales. La plupart des interventions ont pour vocation de densifier le tissu économique en mettant en marché de nouveaux interlocuteurs, si possible innovants. Dans les faits, les entreprises les mieux assises, les plus traditionnelles, sont celles qui ont le plus facilement accès aux concours publics, sinon en nombre, du moins en montant et dans des proportions qui ne sont sans doute pas celles espérées à l'origine de la conception des différentes aides.

Une façon de compenser partiellement la difficulté d'attendre et d'obérer sa trésorerie peut être de faire appel à des avances de trésorerie du système bancaire, mais là encore la distorsion est forte entre les différentes strates d'entreprises :

- D'une part, le monde bancaire traite plus aisément les entreprises bien connues, bien installées, bien capitalisées et peut même faire abstraction de la nécessité d'apporter la démonstration (par les arrêtés de subvention en particulier), que la procédure de soutien est reçue favorablement par le bailleur.
- Mais d'autre part on demandera systématiquement à la petite entreprise de produire l'accord du bailleur, ce qui implique qu'un temps relativement long se sera déjà écoulé depuis l'expression du besoin de concours public (entre six mois et un ou deux ans). Pendant toute cette période, il est illusoire d'obtenir une avance de trésorerie : celle-ci ne pourra couvrir que le délai entre l'arrêté de subvention et le versement effectif des fonds (entre deux mois et huit mois en moyenne).

A tous les étages des procédures on retrouve donc (à l'exception notoire de la défiscalisation) cette inégalité qui, sans doute en contradiction avec les motivations initiales des institutions, marque les situations respectives des grandes et des petites, notamment débutantes, entreprises.

- **Les aléas humains et organisationnels** représentent une autre variable de complexification des procédures :

- Les structures qui gèrent l'attribution des fonds publics sont pour certaines relativement récentes (pour les contributions européennes de type FEDER par exemple), qu'elles ressortent des services déconcentrés de l'Etat ou des Collectivités locales. L'apprentissage des procédures donne parfois lieu à des exigences non formulées par les bailleurs centraux (Union Européenne ou Etat), parce que chacun veut être sûr de ne pas être pris en défaut, dans le meilleur des cas, ou pour imposer ses propres règles dans d'autres cas. Cette volonté « d'exister », soit au niveau personnel, soit au niveau collectif, rajoute une couche de difficulté souvent largement injustifiée.
- De la même façon, on assiste parfois à des initiatives personnelles étonnantes : interprétation atypique du BOFiP (Bulletin Officiel des Finances Publiques) ou exigence de diplômes pour ceux qui travaillent sur des innovations (un autodidacte ne peut pas faire preuve d'innovation !), questions nouvelles (ou pas !) successives générant des cumuls de délais, absence d'uniformité de traitement entre les différents instructeurs...

Tout cela peut être partiellement imputé au manque de maturité des structures d'instruction et aussi au turn-over qui caractérise grand nombre de services.

Il ne s'agit pas là de jeter la pierre de façon générale à des groupes ou à des individus concernés par la gestion des fonds publics de soutien aux entreprises, mais on peut se questionner sur la pertinence de concours attribués après deux ans de procédure et versés encore un an plus tard alors que les équipements subventionnés sont en service depuis plus de deux ans, quand les entreprises sont capables de faire l'avance de trésorerie directement ou à travers différents montages parfois acrobatiques non accessibles d'ailleurs aux petites entreprises pour la plupart.

Les risques encourus par ces dernières sont complètement asymétriques : pour elles, il s'agit d'une prise de risque matérielle potentiellement grave ; pour la personne ou le service instructeur, il s'agit d'une éventuelle remontrance sans conséquence réelle.

II – ALORS, QUE FAIRE ?

On ne peut pas se satisfaire d'une situation dont on dit qu'elle empire mais dont on ne distingue aucune sortie. Pour être complet, il aurait fallu faire apparaître les coûts et surcoûts de gestion et de contrôles administratifs pour les autorités induits par une complexité excessive et croissante. Le contrôle finit par primer sur la finalité qui est d'abord de stimuler une production de valeur. La réalisation de cet objectif est de moins en moins évaluée quand bien même la loi le prévoit expressément.

Certes, régulièrement, que ce soit au niveau européen ou au niveau étatique, on annonce qu'un grand effort (un « choc » évoquent certains) de simplification a été entrepris.

On a même nommé des ministres ou des chargés de mission pour ça. On ne peut suspecter la volonté de réformer de certains, mais la volonté de garder la main et parfois d'imposer sa loi reste une donnée puissante qui ne rend pas les évolutions faciles.

En fait, deux orientations sont concevables, l'une n'étant pas exclusive de l'autre d'ailleurs.

1) Traiter le problème à la base en simplifiant les procédures, au moins pour les « petits » dossiers

- Des évolutions de ce genre ont déjà été menées, en petit nombre et avec des résultats variables :
 - La création du plein droit en défiscalisation est la plus significative. Le fait d'avoir allégé considérablement la procédure a rendu d'immenses services à une multitude d'agriculteurs ou d'artisans. Un dossier très allégé, parfois d'ailleurs rempli par les vendeurs de matériel (hic git lupus...), a permis à une TPE de s'équiper dans des conditions très adaptées à son manque de maîtrise des procédures complexes. Hélas, la cupidité de certains marchands, alliée à la mauvaise appréciation du besoin par certains bénéficiaires, a entraîné des dérives que les tenants des dossiers bien lourds pointent volontiers du doigt.

Si l'on veut être honnête, on est obligé de constater que ce système particulièrement novateur n'a fait l'objet quasiment d'aucun contrôle a posteriori et même d'aucune réelle comptabilité, le ministère des finances étant aujourd'hui dans l'incapacité de l'évaluer correctement. L'immense simplification mise en œuvre, si elle a permis d'économiser une grande quantité de travail d'instructeur, n'a pas été compensée par un contrôle minimum a posteriori, propre à dissuader les velléités de profiter de la situation nouvelle.

- La règle « de minimis » de l'Union Européenne :
 - « De minimis non curat praetor » : cette vieille maxime romaine indique que la loi ou les gouvernements ne s'intéressent pas aux « petites choses ». Or, en application de l'article 108, paragraphe 3 du TFUE, les Etats-membres ne

peuvent verser une aide d'Etat avant que la Commission ne l'ait autorisée. Mais certaines « petites aides » (moins de 200 000 € sur trois exercices) sont exemptées de l'obligation de notification.

Il s'agit des aides « existantes » au sens du règlement de procédure n° 2015/1589 et des aides qui remplissent les conditions posées par les règlements d'exemption par catégorie (RGEC) et les règlements « de minimis ».

Ce règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) permet aux Etats-membres d'accorder certaines catégories d'aides aux entreprises sans notification préalable lorsque celles-ci remplissent des critères précis. Dans ce cas, ils doivent cependant informer la Commission de tout régime d'aide mis en place sur le fondement de ces règlements. Les aides sont alors présumées compatibles avec le marché intérieur.

Certes, ces dispositions sont sérieusement encadrées, mais elles procèdent d'une vraie préoccupation de lutter contre les lourdeurs administratives en termes d'éligibilité, d'instruction et de suivi des projets aidés.

- Progresser dans le sens de la simplification nécessite une vraie volonté partagée. L'Union Européenne (qui dit actuellement vouloir se saisir de ce sujet), l'Etat avec son secrétaire d'Etat dédié et les Collectivités locales concernées doivent collaborer sincèrement si l'on veut franchir une vraie étape. Une structure commune aux trois niveaux institutionnels pourrait permettre d'éliminer les procédures redondantes et bien fixer l'essentiel de l'objectif recherché. Chacun des étages institutionnels seul ne peut que travailler partiellement, avec un résultat limité. Le fait de s'engager communément à traiter les « petits dossiers » de façon allégée serait déjà une déclaration d'intention utile. La mise en œuvre devra se nourrir des expériences du terrain et rien ne s'oppose à ce que les trois niveaux décisionnels confient cette tâche à un bureau de consultants habilité, même si quelques excès ont un peu discrédité cette procédure en France à l'occasion des élections présidentielles. On voit mal, en effet, comment chaque institution pourrait identifier et mettre en œuvre les meilleures simplifications sans tenir compte des contraintes des autres interlocuteurs.

Si cette évolution lourde n'est pas possible, alors il faut...

2) Venir au secours des « petits dossiers »

- **Il faut préalablement définir ce qu'est un « petit dossier ».** Des exemples existent : pour la défiscalisation, 250 000 euros d'investissements, pour les interventions « de minimis » européennes, 300 000 euros. Le bon plafond pourrait se situer dans la zone des 200 à 400 000 euros d'investissement ou de 200 à 300 000 euros de concours publics, les deux limites pouvant être alternatives. On peut estimer que ces sommes correspondent en général à des engagements de TPE, voire de petites PME.
- **De nombreux organismes font profession de soutien aux petites entreprises :** les chambres consulaires, les clusters, les ADIE, les associations de type « Initiative France » ou « Entreprendre », etc. Leur intervention peut être très utile mais les agents de ces organismes vont rarement jusqu'au soutien personnalisé en entreprise

pour construire et suivre les dossiers de concours publics. Or, souvent la difficulté pour la TPE consiste à passer du conseil reçu au dossier concret, soit par manque de temps, soit par manque de connaissances des arcanes et pièges des dossiers.

Pour que ce type de soutien puisse être couronné de succès il est nécessaire que les organismes supports (chambres consulaires, associations...) soient dotées de personnels uniquement dédiés à cette fonction. Cela permettrait à l'administration (services instructeurs) de limiter son nombre d'instructeurs et de fluidifier le rapport entre le porteur de projet et le bailleur.

- **A défaut, le recours aux consultants extérieurs** devient utile, voire indispensable. Ceux-ci, rompus aux particularités des traitements de dossiers, viendront aider le petit chef d'entreprise à extraire de la comptabilité ou des actions quotidiennes les éléments propices à alimenter le document de demande de concours. Les dossiers de demande de CIR sont à cet égard très représentatifs du travail d'exploration nécessaire.

Comment rémunérer ces intervenants extérieurs dont le coût se situe en général entre 500 et 800 euros par jour ?

Dans certains cas (CIR par exemple), la dépense d'accompagnement est incluse dans la dépense subventionnable à hauteur de 80 % de son montant. Si l'investissement est financé à 50%, cela revient à une prise en charge de 40% de l'accompagnant, bien sûr avec les délais qui caractérisent les concours CIR. Pour le FEDER, il est possible de prendre en compte 5 000 euros maximum dans la base éligible.

Certaines structures (agences d'innovation par exemple) octroient un crédit de consultance de 5 000 euros, d'autres se rémunèrent au success-fee jusqu'à 8% du montant de subvention obtenu et même jusqu'à 20% (CIR par exemple).

Il semble que le système le moins mauvais pourrait être, pour les « tout petits dossiers » cités plus haut, une dotation de jours de consultance avec un plafond ou alors, pour les dossiers significatifs, une introduction de la dépense totale de consultance dans la masse subventionnable.

- **Mais il n'est pas interdit de faire preuve de bon sens** et de mettre en œuvre, soit au niveau de l'ensemble des paliers d'instruction des dossiers, soit, à défaut, à l'un ou l'autre de ces niveaux, quelques règles simples et d'intérêt évident, surtout pour les « petits dossiers » :
 - Un temps de traitement annoncé et contractualisé
 - Un dossier-type numérisé, entièrement dématérialisé (zéro papier) pour les petits dossiers. Ce dossier serait commun aux différents échelons d'instruction et permettrait d'éviter de nombreux allers-retours du chef d'entreprise avec le service instructeur et les pertes d'heures d'attente dans les bureaux
 - Une seule demande de pièces complémentaires possible, et donc un seul report de délai.

A cet égard, il convient de relever une initiative gouvernementale mise en œuvre dans deux décrets de janvier 2019 et nommée « dites-le nous une fois » qui prévoit pour les entreprises, mais aussi pour les particuliers, de ne fournir qu'une fois un certain nombre de documents. Cette nouvelle procédure n'est pas encore complètement opérationnelle mais elle procède d'une meilleure appréciation de ce qui peut alourdir l'accès aux concours publics

- Un allègement des contraintes d'accès à la trésorerie d'attente des concours grâce à la plus grande implication de BPI qui, selon les bénéficiaires, serait en progrès notable.

D'autres propositions sont parfois évoquées, mais qui nécessitent des concertations lourdes entre les étages de décision. On parle, par exemple, de la présence dans chaque territoire d'un représentant de l'Union Européenne pour « lisser » les relations entre les Collectivités et les bénéficiaires potentiels. Cela supposerait que l'Etat accepte une évolution qu'il a longtemps refusée.

On parle aussi de concevoir des dossiers susceptibles de convenir à tous les types de concours. L'idée est intéressante si elle ne se traduit pas par un alourdissement desdits dossiers.

Quoi qu'il en soit, même les dossiers les plus sophistiqués n'ont jamais empêché des dérives plus ou moins importantes et il faut assumer le fait que sur ces « petits dossiers » une dose minimale de risque doit être prise pour que le système très complet et lourd de concours publics existant n'aille pas prioritairement faciliter la vie des entreprises les mieux installées et compliquer celle des TPE qui ont le plus besoin de soutien.

Le 16 août 2022